

Más allá del gasto militar: en búsqueda de un concepto para entender la militarización en México

Morales Rosas, Sabina; Pérez Ricart, Carlos A.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Morales Rosas, S., & Pérez Ricart, C. A. (2014). *Más allá del gasto militar: en búsqueda de un concepto para entender la militarización en México*. (MvB Working paper, 2014-001). Berlin: México vía Berlín e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-385102>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Más allá del gasto militar: en búsqueda de un concepto para entender la militarización en México

Sabina Morales Rosas
Carlos A. Pérez Ricart

México vía Berlín e. V. | Documento de Trabajo No. 01 | Abril, 2014

Los estudios sobre seguridad en México muestran la ampliación progresiva de la influencia y control de los militares en la agenda de seguridad pública. La ocupación de militares en mandos civiles, la adopción de tecnologías y equipo de guerra, así como la transformación general de las instituciones de seguridad y de procuración de justicia hacia lógicas y prácticas militares han llevado a los académicos a definir el caso de México como uno propio de militarización. Por otro lado, para los índices internacionales que aproximan la supremacía de las fuerzas armadas en la seguridad doméstica por medio de marcos cuantitativos—gasto militar en proporción al PIB, y tamaño y presupuesto militar en comparación a otras prioridades gubernamentales—México está lejos de ser considerado un caso digno de estudio por su bajo gasto militar en comparación con el de otros países. En este trabajo investigamos la disonancia entre estos dos grupos de estudios a la luz de: a) una comparación del perfil de presupuesto, y gasto militares y de seguridad pública; y b) una revisión del concepto de militarización desde dos enfoques, el de las relaciones cívico-militares y el de militarización indirecta. Concluimos que los enfoques basados en el gasto militar entorpecen la comprensión de procesos de militarización que van más allá del puro crecimiento de las fuerzas armadas, subrayando así la necesidad por una sistematización conceptual de militarización que permita derivaciones metodológicas que logren trascender el paradigma del gasto militar.

Palabras clave: gasto militar, relaciones cívico-militares, política de seguridad en México, militarización indirecta, militarización en México.

MvB Documento de Trabajo No. 1
Berlín, Alemania; Abril de 2014.

Título:

Más allá del gasto militar: en búsqueda de un concepto para entender
la militarización en México

Derechos de esta edición:

© Sabina Morales Rosas y Carlos A. Pérez Ricart

Serie: MvB Documentos de Trabajo

Grupo de Trabajo: Seguridad y Militarización

Clasificación interna: MVB-WP-2014-001

Citación sugerida:

Morales Rosas, Sabina y Carlos A. Pérez Ricart. "Más allá del gasto
militar: en búsqueda de un concepto para entender la militarización en
México" *MvB Documentos de trabajo*. Berlín: México vía Berlín e. V.
No. 1, 2014: 41.

Edición: México vía Berlín e. V.

Traducciones: Julia Bringmann y Peter Clausing.

La serie **MvB Documentos de Trabajo** tiene la función de diseminar
versiones preliminares de ensayos teóricos, así como resultados de
investigaciones que se encuentran en curso. Los documentos de
trabajo tienen el objetivo de alentar la discusión de su contenido
dentro de la comunidad académica y público interesado.

La inclusión de un trabajo en la serie **MvB Documentos de Trabajo** no
constituye publicación y no debe limitar las posibilidades de
publicación de los trabajos en cualquier otro medio. Los derechos
permanecen con los autores del trabajo. El contenido y las opiniones
vertidas en este documento son responsabilidad de los autores y no
representan necesariamente la posición de México vía Berlín como
organización.

Bajo el principio de la libre circulación de las ideas, los documentos de
MvB pueden ser descargados sin costo en <http://mexicoviaberlin.org>
y se encuentran almacenados en el Social Science Open Access
Repository <http://www.ssoar.info/>

México vía Berlín e. V.

Teoría, investigación y acción política

Theorie, Forschung und politische Handlung

Registro: VR 33078 B; Juzgado municipal de Charlottenburg, Berlin.

Pensando en el medio ambiente, imprime este documento sólo si es
estrictamente necesario.

Zusammenfassung

Jenseits der Militärausgaben: Die Suche nach einem Begriff zum Verständnis von Militarisierung in Mexiko

Die Forschung zur Sicherheitspolitik in Mexiko zeigt zunehmenden Einfluss und wachsende Kontrolle seitens der bewaffneten Kräfte auf die Politik zur inneren Sicherheit. Die Übernahme von Zivilposten durch das Militär, der Rückgriff auf Kriegs-Technologie und Ausrüstung sowie die allgemeine Veränderung von Sicherheits- und Rechtspflegeinstitutionen in Richtung militärischer Denk- und Vorgehensweisen haben dazu geführt, dass Wissenschaftler Mexiko als einen militarisierten Staat bezeichnen. Auf der anderen Seite erregt dies kaum Aufmerksamkeit aufgrund seines im Vergleich zu anderen Ländern geringen Militärhaushalts. Dies zeigen internationale Indizes, mit denen die Vormachtstellung des Militärs bei der inneren Sicherheit durch quantitative Methoden bestimmt wird, wie Militärausgaben als Anteil des BIPs oder die Größe des Militärs und der Rüstungshaushalt verglichen mit anderen Regierungsprioritäten. In dieser Arbeit untersuchen wir die einander widersprechenden Ergebnisse der empirischen Forschung über Mexiko im Hinblick auf folgende Punkte: a) einen Vergleich zwischen Haushalt und Ausgaben des Militärs und der öffentlichen Sicherheit; b) eine Analyse des Begriffs Militarisierung aus zwei Perspektiven: der zivil-militärischen Beziehungen und der indirekten Militarisierung. Wir kommen zu dem Schluss, dass der Ausgaben-basierte Ansatz die Analyse von Militarisierungsprozessen verhindert, welche den Rahmen des bloßen Zuwachses bewaffneter Kräfte sprengen. Dabei betonen wir die Notwendigkeit einer Systematisierung jener Begriffe, die methodologische Ableitungen erlauben, um das Paradigma des Militärausgaben-Modells zu überwinden.

Schlusswörter: Militärausgaben, zivil-militärische Beziehungen, Sicherheitspolitik in Mexiko, Indirekte Militarisierung, Militarisierung in Mexiko.

Abstract

Beyond military expenditure: In search of a concept for understanding militarization in Mexico

Security studies on Mexico show the progressive extension of military influence and control over the public security agenda. The occupation of civil positions by military officials, the adoption of war equipment and technology, as well as the general transformation of security and law enforcement institutions towards military reasoning and practice have led scholars to define the case of Mexico as one of militarization. On the other hand, for international indices that approach, i.e. armed forces supremacy in domestic security through quantitative frameworks—military expenditure as share of the GDP and size and military budget, compared to other governmental priorities—Mexico is far from deserving attention for its low military budget compared to other countries. In this paper, we inquire the dissonance between these two groups of studies considering: a) a comparison between military budget and expenditure and of public security and b) a review of the concept of militarization from two approaches, the civil-military relations and indirect militarization. We conclude that approaches based on military expenditure hinder the understanding of militarization processes that go beyond the very growth of armed forces by stressing the need for a conceptual systematization of militarization that allows methodological derivatives able to transcend the military expenditure paradigm.

Keywords: military expenditure, civic-military relations, security policy in Mexico, indirect militarization, militarization in Mexico.

Sobre los autores^{*†}

Sabina Morales Rosas

Morales Rosas es licenciada en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestra en Sociología Política por el Instituto Mora y cuenta con estudios de posgrado en estadística aplicada. Actualmente escribe su doctorado sobre desigualdad y calidad de la democracia en América en la Universidad Humboldt de Berlín y como investigadora visitante del Centro de Investigaciones Sociales de Berlín (WZB). Durante sus estudios doctorales fue becaria del DAAD y realizó una estancia de investigación en el programa DesiguALdades.net de la Universidad Libre de Berlín. Es autora del libro “Registro y representación: Los partidos políticos en su intento por rebasar los umbrales, México 1990-2003” (IEFF 2005) y del volumen “Construcción de un Índice de Transparencia para Programas Sociales” (Alianza Cívica, A. C. 2006). Sus áreas de interés son: la política comparada, métodos de investigación, formación de conceptos, democratización; desigualdades socio económicas y precariedad laboral en América Latina, crimen organizado tras nacional, economía informal y militarización. Desde 2011 coordina la asociación México vía Berlín e. V.

Carlos A. Pérez Ricart

Pérez Ricart es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Tiene estudios de pregrado en Lengua y Literaturas Hispánicas (Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM) y de posgrado en Ciencias Sociales (FU Berlín/Beca DAAD). Actualmente escribe su tesis de doctorado sobre el tema: “Espacios transnacionales de seguridad: Agencias antinarcóticos estadounidenses en México (Creación, armonización y reproducción de políticas antinarcóticos)” como estudiante de Ciencia Política en la Universidad Libre de Berlín y miembro del Colegio Internacional de Graduados “Entre Espacios: Movimientos, actores y representaciones de la globalización” (con beca de la DFG). Es coordinador del área de investigación de la asociación México vía Berlín e. V. marco en el cuál ha emprendido trabajos sobre la exportación de armamento de Alemania a México y sobre los procesos de militarización indirecta en México. Así mismo, Pérez Ricart ha escrito sobre los alcances y límites del concepto “de derechas”, sobre filantropía, fundaciones políticas europeas en América Latina y más recientemente sobre la triada: seguridad, narcotráfico y Estado.

Los autores agradecen comentarios sobre la obra a las siguientes direcciones:

morales@mexicoviaberlin.org y perezricart@mexicoviaberlin.org

* El orden de los autores es alfabético, ambos contribuyeron de igual manera a la obra.

† Agradecemos a los colegas de la 17° Conferencia Anual del Instituto Internacional de Estudios para la Paz (SIPRI 2013) y a los integrantes del coloquio de investigación de México vía Berlín por la retroalimentación recibida durante la realización de esta investigación. Agradecemos especialmente a Arturo Romero por sus valiosos comentarios a los diferentes borradores del texto y a Romina España y Jacqueline M. Calzada por los apuntes al mismo.

Contenido

1. Introducción
2. ¿Conclusiones contradictorias para el caso de México?
 - 2.1. México en los índices internacionales de militarización
 - 2.2. México en los estudios de seguridad pública
3. Análisis del gasto en seguridad en México
4. Dos enfoques, dos conclusiones
 - 4.1. La militarización desde el enfoque de las relaciones cívico-militares
 - 4.2. El enfoque de la militarización indirecta
 - 4.3. En búsqueda de un concepto
5. Conclusión
6. Referencias

Más allá del gasto militar: en búsqueda de un concepto para entender la militarización en México¹

1. Introducción

Los estudios sobre las transformaciones que ha sufrido la política de seguridad en México durante los últimos años muestran la persistente incorporación de lógicas y tácticas militares a las funciones de seguridad pública del Estado. Dichas transformaciones han llevado a los autores a hablar del desarrollo de la seguridad pública en México dentro del paradigma militarista. Los estudios de caso sobre México dan cuenta de los procesos institucionales por medio de los cuales los militares han ido ejerciendo progresivamente mayor influencia y control sobre la agenda de seguridad. Ejemplo de ello son: la ampliación de la jurisdicción militar que autoriza a los militares a formar parte de la toma de decisiones e implementación de la política de seguridad pública; la ocupación de mandos federales, estatales y municipales de seguridad civil y de procuración de justicia civil por parte de militares—tanto retirados como en funciones—; o la adopción de tecnologías de inteligencia y el uso de armamento y equipo de guerra para el combate al crimen organizado. Todas estas características, aunadas al despliegue militar en ciertas zonas del país y a las denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de militares dentro del marco de una política de seguridad, han llevado a los estudiosos sobre el tema a enmarcar el caso de México como uno propio de militarización. Es en este contexto en que la militarización en México se torna un proceso hasta cierto punto asumido dentro de la bibliografía especializada, un punto de partida que permite a los académicos dar cuenta de un abanico amplio de ámbitos de influencia militar.

Por otro lado, la bibliografía interesada en la medición de la militarización y en su comparación internacional está lejos de considerar a México como un caso de militarización. De acuerdo con los cálculos del Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz de Estocolmo (SIPRI por sus siglas en inglés) históricamente México es el país de América Latina con el gasto militar más bajo

¹ Una versión anterior de este trabajo fue presentado en la *17th Annual International Conference on Economics and Security* (SIPRI), en Estocolmo en junio de 2013.

proporcionalmente a su Producto Interno Bruto (PIB). Esta tendencia es consistente con los resultados del Índice Global de Militarización desarrollado en Bonn, Alemania, que considera a México como el país menos militarizado de América Latina, que incluye, además del gasto militar respecto al PIB, otros factores como: gasto militar en relación al gasto en salud, la proporción del personal militar por número de habitante, y el número de armas por habitante.

Las conclusiones a las que conducen estos dos grupos de estudios son a primera vista contradictorias. Mientras en los estudios de seguridad en México se asume hasta cierto punto un proceso de militarización de la política de seguridad, los índices internacionales, citados como indicadores de militarización, colocan a México fuera del foco de atención. Buscar explicar la disonancia entre ambos grupos de estudios es el objetivo principal de esta investigación.

En este trabajo argumentamos que el problema principal detrás de la aparentes conclusiones contradictorias es de orden conceptual. Los índices internacionales, basados en el marco tradicional de las relaciones cívico-militares, entienden la militarización como un problema de fuerzas armadas de gran tamaño con amplios presupuestos y como un proceso por medio del cual parte de la política de seguridad doméstica termina por recaer en manos de los miliares. Para el enfoque de las relaciones cívico-militares, el tamaño del gasto de las fuerzas armadas es reflejo fidedigno de su poder. Los conceptos de militarización desde este enfoque son claros, fáciles de *operacionalizar*, pero restrictivos e incapaces de retratar las dimensiones y dinámicas de la militarización que van más allá de las fronteras formales de las instituciones militares. Por el contrario, los estudios de seguridad centran su atención en los llamados procesos de militarización indirecta (Hall y Coyne 2013), para los que son de mayor interés los cambios institucionales hacia lógicas y prácticas militares del resto de los cuerpos de seguridad pública. Estos últimos suelen documentar acuciosamente la nube de procesos alrededor del fenómeno, pero sin lograr identificar un núcleo claro y consistente que sienta las bases para seguimientos longitudinales ni análisis comparados. Los conceptos de militarización desde este enfoque descansan sobre el supuesto de que la militarización es propia de transformaciones principalmente exteriores a las instituciones militares. Aunque este supuesto común los unifica, ello no supone por parte de este grupo de estudios un desarrollo conceptual claro, robusto y, menos aún, fácil de *operacionalizar*. En suma, por trabajar con dos nociones de militarización diferentes, ambos grupos de estudios llegan a conclusiones contradictorias; observando dos fenómenos distintos bajo un mismo nombre.

Para desarrollar el argumento, hemos organizado el trabajo en tres grandes secciones. En la primera (numeral 2), presentamos las conclusiones de ambos grupos de estudio: México en dos índices internacionales y en los estudios de seguridad. En la segunda sección (numeral 3), presentamos un análisis del gasto en seguridad en México con el objetivo de introducir un elemento empírico de contraste entre ambos grupos de estudios, identificando en qué medida han aumentado tanto el gasto militar como el gasto en seguridad pública en los últimos

años en proporción al gasto público total y a otras prioridades gubernamentales, según los propios desgloses por dependencia de las cifras oficiales. En la tercera sección (numeral 4) llevamos a cabo una revisión de los dos enfoques implicados en ambos grupos de estudios abordados en esta investigación: la militarización desde el enfoque de las relaciones cívico-militares y el enfoque de la militarización indirecta. Analizamos los supuestos conceptuales de ambas perspectivas, así como sus derivaciones metodológicas, subrayando que las limitaciones de ambas invitan a una reflexión sistemática del concepto.

El caso de México nos invita también a buscar formas de complementar o incluso trascender ambas aproximaciones con miras a reformular—como parte de una agenda de investigación más amplia—el concepto de militarización. Esto con el fin de que este campo de estudio cuente con un concepto que sea institucionalmente incluyente y relevante y, a la vez, dimensionalmente operacionalizable. Antes de proceder en esta dirección, emprendemos en este trabajo la búsqueda de un concepto de militarización capaz de capturar las dinámicas contemporáneas del fenómeno, por medio de una revisión de la bibliografía sobre México dentro del campo de las relaciones cívico-militares (incluidas sus mediciones) y los estudios de seguridad pública.

2. ¿Conclusiones contradictorias para el caso de México?

2.1. México en los índices internacionales de militarización

Para la medición de la militarización en perspectiva comparada existen dos índices principales de referencia: la Base de Datos de Gasto Militar de SIPRI (*SIPRI Military Expenditure Database*) (SIPRI 2013 a), desarrollada por el Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz de Estocolmo (*Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI*) y el Índice Global de Militarización (*Global Militarization Index, GMI*) (BICC 2012) desarrollado por el Instituto Internacional para la Conversión de Bonn en Alemania (*Bonn International Center for Conversion, BICC*).

La base de datos de SIPRI compila series de tiempo de datos consistentes basada principalmente en fuentes primarias y datos oficiales del gasto militar para 172 países, que van desde 1988 hasta 2012². La base de datos tiene como propósito generar una medida capaz de reflejar la cantidad de recursos que gastan las dependencias militares de los Estados, de forma que la comparación entre países

² Los datos para este periodo de tiempo son consistentes, no así con compilaciones anteriores hechas por SIPRI de series de tiempo desde principios de los años 1950's.

respecto al volumen de recursos que éstas emplean para desarrollar sus actividades sea posible. Aunque la base de datos no pretende reflejar militarización, la *SIPRI Military Expenditure Database* es citada en la práctica por académicos, políticos y activistas como el primer punto de referencia al respecto. La definición de SIPRI de gasto militar incluye todo el gasto público ejercido³ (tanto corriente como de inversión) por cuatro vías: por las fuerzas armadas (incluidas fuerzas de mantenimiento de paz, en caso de existir); por los ministerios de defensa y cualquiera otras dependencias gubernamentales que tengan bajo su cargo proyectos de defensa; por cuerpos paramilitares estatales⁴ con entrenamiento y equipamiento militar destinado a realizar operaciones de tipo militar; y por concepto de actividades militares espaciales⁵. La definición excluye en consecuencia el gasto de la seguridad civil y el gasto destinado a programas de actividades militares previas⁶ (SIPRI 2013 b).

Como lo muestra la primera gráfica, en una comparación en dólares constantes, México (con 7,103 millones de dólares en 2012) se coloca como el tercer país en gasto militar dentro de América Latina, después de Brasil y de Colombia. Aunque se coloque en el tercer lugar dentro de la región, en términos absolutos México gasta apenas una quinta parte de lo que Brasil, cifra que además es equivalente al gasto absoluto en millones de dólares constantes al gasto militar de países como Noruega (7,189) o Indonesia (7,048)⁷. Aunque estas series permiten observar la evolución de cada uno de los países a lo largo del tiempo, o saber si un país gasta en términos absolutos más que el otro—pues se trata de cifras del gasto después de haber ajustado los efectos de la inflación—no nos permiten valorar el volumen relativo de dicho gasto, por ejemplo, respecto al gasto público total o al tamaño de la economía del país.

³ Esto es, no se tratara de presupuesto.

⁴ Cuerpos paramilitares estatales se refiere a fuerzas que realizan operaciones militares pero que administrativamente no dependen de las fuerzas armadas o ministerios de defensa de los países; por ejemplo policías militarizadas, gendarmerías o algunos tipos de policías auxiliares. Aunque los criterios de transparencia del gasto militar en América Latina han mejorado sustancialmente, el gasto de los cuerpos paramilitares es aún una de las áreas con mayores carencias por parte de los reportes hechos por los gobiernos nacionales, pues su inclusión como parte del gasto militar es todavía materia de debate (Bromley y Solmirano 2012).

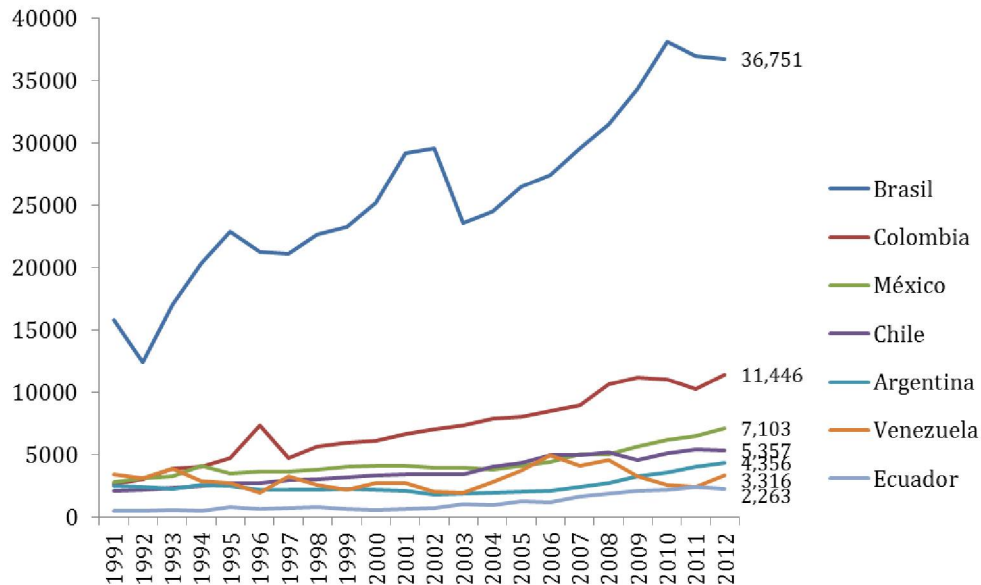
⁵ Transversalmente esta definición implica que están incluidos los gastos de: personal (incluidas sus prestaciones sociales), operaciones y mantenimiento, procuración, investigación y desarrollo militar, construcción y ayuda militar destinada a terceros países.

⁶ Por ejemplo; beneficios para los veteranos, programas de desmovilización o de destrucción de armas.

⁷ Estas cifras son notorias considerando que México es la segunda economía y el país más poblado de la región después de Brasil.

Gráfica 1
Gasto Militar en América Latina

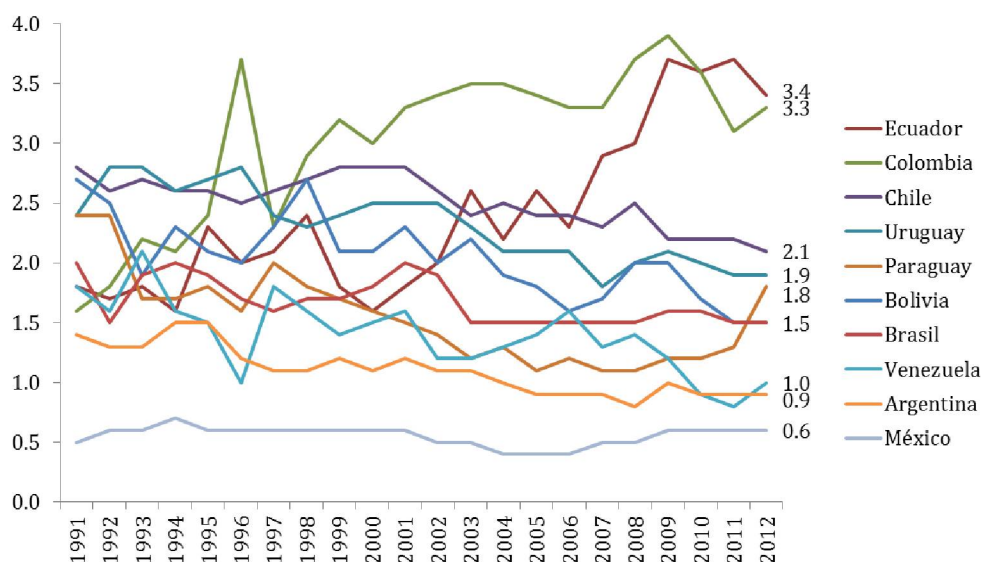
(Unidad: millones de dólares norteamericanos a precios constantes de 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de: *SIPRI Military Expenditure Database*. Los datos para Argentina y Venezuela hasta 1993, para Brasil hasta 1994, y de México hasta 2003 son estimaciones hechas por SIPRI para ajustar las cifras oficiales a la definición de gasto militar para homologar con el resto de las series.

En la segunda gráfica mostramos cómo México ha sido históricamente el país de la región con menor gasto militar proporcionalmente a su PIB. Países como Irlanda y Luxemburgo dedican el mismo porcentaje (0.6%) de su PIB al gasto militar. Como referencia, valga decir que de acuerdo con SIPRI, el país con mayor gasto militar respecto a su PIB en 2012 fue Arabia Saudita (8.9%) y que Estados Unidos y Rusia gastaron un 4.4% respectivamente. Esta segunda gráfica nos permite también observar que países como Brasil, en términos relativos, gasta menos que Ecuador, Colombia, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia; y que México dedica al gasto militar cinco veces menos que aquellos países de la región con mayor gasto militar en proporción al tamaño de su economía.

Gráfica 2
Gasto Militar en Proporción al PIB para América Latina
 (Unidad: porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de: *SIPRI Military Expenditure Database*. Los datos para Argentina y Venezuela hasta 1993, para Brasil hasta 1994, para Bolivia hasta 1998, para México hasta 2003 y para Paraguay hasta 2006 son estimaciones hechas por SIPRI para ajustar las cifras oficiales a la definición de gasto militar que homologa con el resto de las series.

El Índice Global de Militarización (GMI) busca generar una medida relativa del peso del aparato militar del estado dentro de cada país. El índice arroja cifras anuales para cada país derivadas de un método de agregación con ponderación de expertos⁸ de los siguientes indicadores: 1) gasto militar⁹ en proporción al PIB¹⁰ y en proporción al gasto en salud¹¹; 2) la proporción de personal militar y paramilitar¹² en proporción al total de la población; 3) personal de las fuerzas militares de reserva respecto al total de la población; 4) personal militar, paramilitar y de reserva en

⁸ El método consiste en la agregación normalizada de indicadores ponderados de acuerdo a los siguientes factores determinados por expertos: gasto militar en proporción al PIB (5); gasto militar en proporción al gasto en salud (3); personal militares y paramilitares por persona (4); militares de reserva por persona (2); militares y paramilitares por médico (2); y armas pesadas por persona (4) (Grebe 2011).

⁹ Datos en moneda corriente tomados de la base de datos de SIPRI.

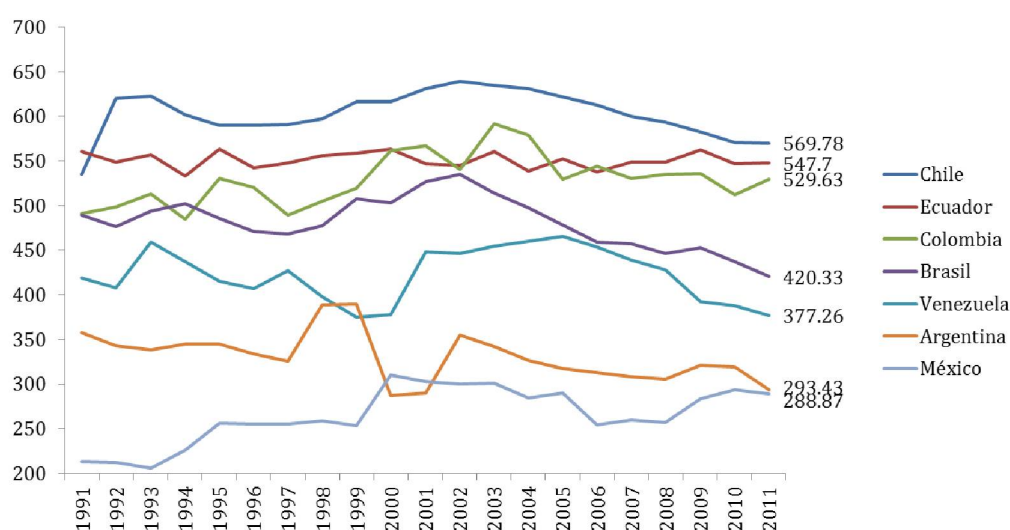
¹⁰ La proporción al PIB es realizada con datos del Fondo Monetario Internacional.

¹¹ Gasto en salud y cantidad de médicos tomados de la Organización Mundial de la Salud.

¹² Con datos del Anuario del Balance Militar del Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales (*Military Balance Yearbook, Institute of Strategic and International Studies, IISS*).

proporción a la cantidad de médicos del país; 5) el número de armas pesadas en relación al total de la población¹³. Estos indicadores, agregados en tres ejes¹⁴: gasto militar, personal y armas, conforman así una medida normalizada que pretende indicar el grado de militarización de una sociedad.

Gráfica 3
Índice Global de Militarización (BICC) para América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice Global de Militarización (*Global Militarization Index, GMI* del *Bonn International Center for Conversion, BICC*).

En el GMI para 2011 los países con mayores calificaciones fueron Israel (853.65), Singapur (801.71), Siria (780.22) y Rusia (751.32). De acuerdo con este índice México se encuentra por debajo de todo el resto de países de toda América Latina con un puntaje de 288.87 para 2011¹⁵. Y como se puede apreciar en la gráfica

¹³ Datos colectados por BICC de diversas fuentes principalmente del *Military Balance*. El GMI no considera armas ligeras y pequeñas argumentando que no se cuenta con fuentes confiables para ese tipo de datos.

¹⁴ Antes de la agregación, los tres ejes son ajustados a una función logarítmica y luego normalizados usando los puntajes máximos y mínimos de la función logarítmica. De acuerdo con los autores del índice, este tratamiento previene distorsiones debidas a valores extremos en el proceso de normalización (Grebe 2011).

¹⁵ Por encima de México en la escala para 2011 se encuentran también Perú (511.92), Uruguay (456.55), Paraguay (442.62), Bolivia (429.64) y Nicaragua (350.94). Sólo dos países de los que incluye el índice dentro de esta región se encuentran por debajo de México: República Dominicana (248.96) y Jamaica (207.25).

correspondiente, esta tendencia se ha mantenido estable, al menos, desde principios de la década de los noventa¹⁶.

Como hemos visto, dentro del panorama comparado que ofrecen tanto la base de datos de SIPRI como el GMI, México se encuentra lejos de recibir atención como un caso de militarización, entendida ésta como puro gasto militar en proporción al PIB o como una medida que toma en cuenta otros aspectos (personal y comparación con indicadores de salud) para ponderar el tamaño del sector militar. Como argumentamos más adelante, el problema que este trabajo señala no es una crítica esencialista a estas dos aproximaciones cuantitativas al fenómeno de militarización, sino de su utilización inferencial. No ponemos aquí en duda la validez intrínseca de estas dos mediciones, pues tomadas en su justa dimensión, ambas miden lo que dicen medir: gasto militar y tamaño del aparato militar respectivamente¹⁷. Sin embargo, puestas a la luz de la pregunta que aquí nos interesa, ninguna de ellas se justifica directamente como indicadora de militarización. Regresaremos más adelante a esta cuestión en nuestra revisión sobre los conceptos de militarización. Por el momento baste apuntar que el problema que queremos señalar aquí es de validez inferencial, es decir, si estos dos indicadores lo son de militarización y no sólo para una de sus dimensiones. O dicho de otro modo, si agotan el fenómeno en cuestión, si son suficientes para describirlo.

2.2. México en los estudios de seguridad pública

Sin pretender realizar una revisión exhaustiva, en este apartado exponemos los principales argumentos que muestran un proceso de militarización en el sistema de seguridad mexicano¹⁸.

La estructura del sistema de seguridad pública en México muestra la participación militar tanto en su administración como en los órganos claves de decisión y diseño de la política de seguridad del país. Desde su formación en 1995 como respuesta gubernamental al levantamiento Zapatista, el Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁹ incorporó a los militares y marinos a la seguridad pública. Aunque

¹⁶ La versión pública del Índice no proporciona un desglose por ejes, y por ello no es posible saber qué papel juegan el personal militar y las armas por habitante en los puntajes finales.

¹⁷ Aunque como ya hemos explicado el *Global Militarization Index* de BICC se haga llamar de militarización.

¹⁸ Por los objetivos del estudio en esta revisión no incluimos la bibliografía sobre la militarización que analiza el uso directo de militares en contra de la población y los movimientos sociales característica del periodo de guerra de baja intensidad. La omisión de la bibliografía sobre contrainsurgencia no implica que se trate de un fenómeno completamente descontinuado.

¹⁹ “El SNSP es un inmenso aparato burocrático con anclas político-partidarias, un híbrido organizacional que integra civiles y militares, policías y políticos en la lucha contra los delitos y que no rinde cuentas”(Alvarado y Zaverucha 2010, 243).

constitucionalmente los militares en México tienen prohibido involucrarse en la seguridad pública, diversas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación soportan el apoyo del Ejército en el combate de los delitos (Alvarado y Zaverucha 2010). Esta visión corresponde a lo que Piñeyro (2010) identifica como la “explicación militarista” para justificar la estrategia estatal de combate al crimen organizado basada en una “superioridad” de las Fuerzas Armadas respecto las policiales por su supuesto menor nivel de corrupción y mayor eficiencia para combatir el crimen. Desde entonces, los militares se han incorporado a las principales instancias de diseño de la política de seguridad que dan forma a este Sistema: en el Consejo de Seguridad Nacional, en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en el Gabinete de Seguridad Pública. Además de participar en estos órganos que dictan la política de seguridad nacional, dentro de sus propias jurisdicciones encontramos una falta de control civil estructural. Por un lado, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina desde su creación han estado comandadas por militares sin mediación civil como en otros países de la región²⁰ (Donadio y Tibiletti 2012). Por otro lado, existe una falta de control legislativo real sobre las dos Secretarías, lo que no permite la supervisión civil de su funcionamiento interno, ni del uso que hacen éstas de la asistencia militar externa (Piñeyro 2010).

Aunque históricamente, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, la policía en México se ha encontrado formalmente bajo control civil, “[h]ay en México una lucha por el poder entre las organizaciones que controlan la violencia de Estado, esto es, una lucha del Ejército por controlar a las policías.” (Alvarado y Zaverucha 2010, 230). Esto se refleja no sólo en la participación militar en los principales órganos de decisión de la política nacional de seguridad, sino también en la ocupación que *de facto* los militares han hecho progresivamente de los órganos de seguridad pública. A nivel federal encontramos que militares retirados o en funciones, comisionados por la Secretaría de la Defensa, forman parte de la estructura directiva de la Policía Federal (Moloeznik y Suárez de Garay 2012). Además de ello y de acuerdo con datos de Alvarado y Zaverucha, para 2010 alrededor de 45,000 soldados habían sido incorporados como policías. A nivel estatal la presencia de militares en funciones ejecutivas de seguridad pública es también patente. Para febrero de 2012, 14 de las 32 Secretarías de Seguridad Pública estatales (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Distrito Federal, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas) estaban dirigidas por personal con antecedentes militares (Moloeznik y Suárez de Garay 2012).

²⁰ Por ejemplo, al igual que en México, en países como Argentina los militares pueden encabezar también el ministerio de defensa pero en los hechos desde finales de la década de los cincuenta, estos han sido dirigidos por civiles. Otros países como Brasil, sólo admiten militares retirados para encabezar el ministerio de defensa, pero en los hechos, al menos desde 1999, sólo civiles lo han hecho (Donadio y Tibiletti 2012).

Además de las falencias estructurales del control civil sobre el militar y de su presencia en la conducción en los órganos de seguridad estatales, ciertos ejemplos ilustran demarcaciones en las cuales el control militar ha llegado a sustituir por completo al civil. De marzo de 2009 a abril de 2010 se transfirieron las responsabilidades y la totalidad de las operaciones policiacas de Ciudad Juárez a la Secretaría de Defensa. Basados en el análisis de este evento, autores como Moloesnik y Suárez (2012) han llegado incluso a referirse al proceso como uno de consolidación de la militarización que a decir por los autores alcanza su máxima expresión durante el gobierno de Felipe Calderón (2000-2006). Aunque se trate de un vector resultante de varios factores, desde la lógica de argumentación de estos autores el proceso de militarización en México también puede ser entendido como una política gubernamental deliberada.

Los cambios en la organización policial denotan también procesos de militarización. La policía en México fue descentralizada hasta la creación de la Policía Federal en 1999, que se formó con la fusión de otras policías dependientes de Gobernación y de la Secretaría de Transportes, y se nutrió de militares (Alvarado y Zaverucha 2010). Desde entonces, la política nacional ha estado dirigida hacia la unificación policial. El llamado modelo de mando único acordado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública en 2010²¹ prevé la unificación de todas las policías municipales y estatales (incluidas las preventivas e investigativas) en sólo 32 policías, una por estado, que en coordinación con la Policía Federal lleven a cabo las tareas de seguridad pública. La propuesta presidencial por unificar a todas las policías bajo un mando único confiable constituía *de facto* un paso más hacia un esquema de subordinación civil a la luz del proceso paralelo de ocupación de las secretarías de seguridad estatales por parte de personal militar. El modelo de mando único, lejos de significar la eficiencia y coordinación entre un gran número de policías, es un modelo que *de facto* pone al mando militar las estructuras policiales, lo que en última instancia contribuye al proceso de militarización (Moloeznik y Suárez de Garay 2012). Esta tensión puede resumirse de la siguiente manera: “El problema de México consiste en que, por una parte, hay un discurso civil sobre la formación de las nuevas policías nacionales, mas, por otro lado, hay una presencia de facto del Ejército en tareas policiales.” (Alvarado y Zaverucha 2010, 246).

Adicionalmente, las policías adolecen de un problema similar al de las Secretarías Estatales: puestos directivos y de jefatura en las policías estatales y municipales se encuentran ocupados por oficiales militares (Alvarado y Zaverucha 2010). Este proceso ha llevado a autores como Piñeyro (2010) a hablar de un tipo de militarización organizativa. Además de la presencia de militares y exmilitares en las secretarías de seguridad pública y policías, destaca también su participación en la investigación y persecución de delitos del fuero civil. Tanto en la Procuraduría

²¹ Aprobada por la Conferencia Nacional de Gobernadores, máximo órgano de decisión del Sistema de Seguridad Pública.

General de la República como en las Procuradurías Estatales se reporta también una creciente presencia de personal militar (Arzt 2003).

La participación de los militares en el combate al crimen organizado incluye un abanico amplio de operatividad conjunta con los mandos civiles. Es decir, no se trata sólo de operaciones de combate al narcotráfico sino también de “... operaciones de inteligencia, contrainsurgencia, control policial y control político”(Alvarado y Zaverucha 2010). Una forma de estimar la dimensión de la participación militar en operaciones conjuntas es observando la cantidad de operativos en los que se ha detenido a jefes de las principales organizaciones criminales. De acuerdo con la reconstrucción realizada por (Grayson 2013) para el periodo de 2007 a 2012, el 69% de este tipo de operativos fueron comandados por Militares²²; alrededor del 14% por operativos conjuntos entre policías y militares²³ y sólo el 13% realizado exclusivamente por fuerzas civiles²⁴. Si consideramos que las tropas sólo atienden a sus mandos, incluso cuando el 14% hayan sido conjuntos podría decirse que están militarizados.

Otro de los mecanismos señalados es el de educación y entrenamiento militar. Por un lado, el involucramiento de los militares en tareas de seguridad no ha implicado cambios en los programas educativos militares. El programa de estudios de un soldado no contempla cursos de seguridad pública, de derecho civil y penal, ni de derechos humanos (Alvarado y Zaverucha 2010). Aunque los altos mandos lo hagan, eso no evita que las tropas en la práctica simplemente “apli[quen] su doctrina militar al trabajo policiaco” (2010, 237). Por el contrario, la formación de policías de élite sí contempla el entrenamiento militar de las fuerzas civiles especialmente para el uso de armamento (Sierra Guzmán 2003).

El diagnóstico general sobre la militarización en México no lo encontramos sólo en la comunidad académica. Es también compartido por organizaciones de la sociedad civil que realizan trabajo de base sobre el tema en el país. Valga como ejemplo reciente el Informe que presentan diversas organizaciones en preparación del Examen Periódico Universal, donde además de subrayar las violaciones a los derechos humanos perpetradas por militares debido a la falta de límites al fuero militar, se hace hincapié en el incremento del despliegue militar a partir del año 2000 y de la ocupación de personal con antecedentes militares a la cabeza—no sólo de las dependencias de seguridad pública de los Estados como ya lo hemos

²² Los porcentajes están calculados sobre la base de la reconstrucción hecha por Grayson (2013) que reporta un total de 94 operativos en este periodo: 54 realizados por la Armada, 10 por la Marina y 1 por ambas dependencias militares.

²³ 7 operativos realizados por la Armada en conjunto con la Policía Federal, 5 por la Armada en colaboración con la Procuraduría General de la República (específicamente por la SIEDO) y 1 por la Armada y la policía municipal.

²⁴ 9 por la Policía Federal, 2 por policías estatales y 1 por la Secretaría de Seguridad Pública. Cabe señalar que de los 94 registros recopilados por Grayson, 3 de ellos no cuentan con detalles sobre la configuración del operativo y uno de ellos se refiere a la entrega del jefe de una organización criminal hecho por otra organización criminal, “Los Zetas” en 2011.

señalado—sino de los municipios del país que además son de lo que registran mayor cantidad de homicidios (Varios Autores 2013).

La ampliación de la jurisdicción militar, aunada a la reconfiguración institucional de las policías civiles en todos los niveles de gobierno, ha abierto la puerta a la influencia y poder de los militares, ya sea imprimiendo lógicas y prácticas castrenses a las agendas de seguridad pública o trasladando las tareas de seguridad pública al ámbito de la seguridad nacional y con ello al mando militar. Como hemos expuesto en este apartado, esta reconfiguración ha llevado a los académicos a hablar de un proceso de militarización de la seguridad pública en México. En la siguiente sección presentamos un análisis del presupuesto y gasto en seguridad, con el objetivo de identificar en qué medida la ampliación del poder militar registrado por estos estudios tiene o no un correlato con el poder presupuestal de los militares, de forma que podamos establecer un diálogo con el enfoque de militarización centrado en el gasto.

3. Análisis del gasto en seguridad en México

De acuerdo con la base de datos sobre gasto militar de SIPRI, México es el país de América Latina con menor gasto militar de la región. Aunque el lugar que ha ocupado México es históricamente consistente, los datos de SIPRI no nos permiten saber en qué medida ha aumentado o disminuido el gasto militar en el país como porcentaje del gasto público total o en relación con otras prioridades presupuestales del gobierno. Por otro lado, los datos de SIPRI tampoco proveen información sobre el gasto en seguridad pública; es decir, de las dependencias gubernamentales que están bajo disputa del control militar como apunta la bibliografía que revisamos en el apartado anterior.

Antes de mostrar la evolución del gasto en seguridad desglosado por dependencia, explicamos brevemente cómo está estructurado el gasto en seguridad en México. Por un lado se encuentra el gasto en seguridad nacional ejercido principalmente por dos secretarías de gobierno: la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), que comprende el Ejército y la Fuerza Aérea, y la Secretaría de Marina (SEMAR), esto es, la Armada. La suma del presupuesto de la SEDENA y la SEMAR es el presupuesto militar del país (*military Budget*) y su gasto (*military expenditure*), el gasto militar de México²⁵. En estas últimas cifras principalmente están basados índices como los que hemos presentado en el apartado 2.1. Además de la SEDENA y

²⁵ Como hemos dicho, la suma del gasto de ambas dependencias constituye el monto que el país destina a salvaguardar la seguridad nacional y que está bajo control militar. Esta última precisión es importante porque la SEDENA destina una pequeña parte de su presupuesto a un programa de seguridad pública al que llama Programa de Seguridad Pública de la SEDENA, que en 2012 ejerció 2,769.22 millones de pesos. Esto es, alrededor del 4% del gasto total de la Secretaría.

la SEMAR existe otra entidad del gobierno que ejerce presupuesto de seguridad nacional, específicamente de inteligencia: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) perteneciente a la Secretaría de Gobernación. La SEDENA gasta alrededor del 72% del presupuesto en seguridad nacional (por ejemplo, en 2012 gastó 61,363.84 millones de pesos), la SEMAR alrededor del 25% (en 2012 gastó 21,407.16 millones de pesos) y el CISEN alrededor del 3.5% (en 2012 gastó 2,841.11 millones de pesos)²⁶.

En otro rubro se encuentra el gasto en seguridad pública ejercido por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) creada en el año 2000 y con presupuesto disponible asignado por primera vez para el año 2001²⁷. La SSP gastó, en 2012, 49,165.84 millones de pesos, de los cuales la mayor parte (63%) corresponde a la Policía Federal: 31,226.47 en ese mismo año. Además de la SSP, la otra entidad del gobierno que ejerce gasto en seguridad pública es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que depende de la Secretaría de Gobernación y que en 2012 ejerció 8,314.86 millones de pesos²⁸. En la gráfica cuatro presentamos la evolución del gasto de las tres secretarías que ejercen presupuesto de seguridad, exceptuando el de la Secretaría de Gobernación, y agregando el de la Procuraduría General de la República (PGR) que, como hemos visto, es la otra dependencia cuya transformación ha supuesto una participación intensiva de personal y prácticas militares.

La gráfica cuatro ilustra claramente cómo es que en el último periodo presidencial—el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), en el que el gobierno emprendió la llamada guerra contra el crimen organizado—el gasto militar en términos reales aumentó exponencialmente—especialmente el de la SEDENA—pero también lo hizo el gasto de la SSP. Es importante precisar que aunque el gasto real de las dos secretarías militares es de casi el doble que el de la Secretaría de Seguridad Pública, el crecimiento de esta última ha sido más sustancial y acelerado. Como se muestra en la primera tabla, en el 2006 el crecimiento del gasto de la SSP fue en términos reales del 20%; en 2007 este gasto casi se duplicó, exhibiendo en 2008 un aumento moderado, para presentar incrementos importantes nuevamente en 2009 y 2011. Ni la Defensa ni la Marina crecieron en gasto a la misma velocidad. Tampoco las otras tres dependencias que ocupan por sí solas los porcentajes más grandes de todo el gasto público: Educación, Salud y Desarrollo Social. De entre estas últimas encontramos que la tasa más grande de crecimiento del gasto fue de la Secretaría de Salud en 2005 respecto al gasto de 2004 y de la Secretaría de Desarrollo Social de 2006 a 2007. De este primer análisis podemos concluir que de

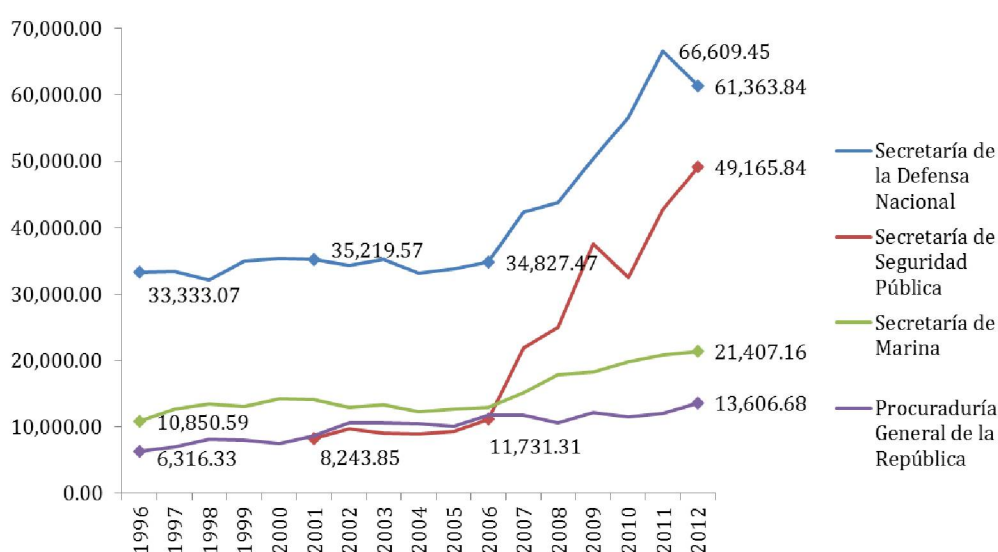
²⁶ Tomando en cuenta sólo el gasto de la SEDENA y la SEMAR como aquel bajo control militar directo (pues el CISEN es de control civil), tenemos que la primera gastó en 2012 el 75% y la segunda el 25%.

²⁷ La SSP fue disuelta en 2013 y su presupuesto fue trasladado a la Secretaría de Gobernación.

²⁸ En la gráfica cuatro no incluimos el gasto del Secretariado, pues aunque existe desde mediados de la década de los años noventa, el desglose disponible en internet de la Cuenta Pública no incluye este rubro sino sólo a partir de 2010.

todas las dependencias públicas, la que experimentó mayor crecimiento real fue la Secretaría de Seguridad Pública y lo fue durante el gobierno de Calderón en el que el gasto aumentó casi tres veces y media más (339.1%) que lo que el gobierno de Vicente Fox gastaba en promedio, como puede apreciarse en la tercera tabla. Este análisis también relativiza el crecimiento del gasto militar. Pues si bien la SEDENA y la SEMAR crecieron en el periodo de Calderón, 76.2% y 65% respectivamente, en términos comparativos no lo hicieron más que dos de las tres dependencias que cuentan con una proporción mayor del gasto público: La Secretaría de Salud y de Desarrollo Social crecieron en gasto un poco más durante el periodo, no así la Secretaría de Educación²⁹.

Gráfica 4
Gasto público en seguridad por dependencia
(Unidad: millones de pesos constantes a 2012 con dos decimales)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ajustados a pesos constantes de 2012 con cálculo propio de promedios anuales con base en datos mensuales del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INEGI). El desglose que se reporta aquí corresponde al gasto programable ejercido del sector presupuestario del Gobierno Federal por ramos administrativos. La serie de la Secretaría de Seguridad Pública comienza el 2001, primer año en el que contó con asignación presupuestal tras su creación en el año 2000.

²⁹ Concluir sobre las consecuencias reales y efectividad de este gasto social en comparación con el aumento en el gasto militar y en seguridad pública requeriría de otro tipo de análisis y no corresponde a los objetivos del presente estudio.

El análisis del gasto en seguridad deja claro que el gasto militar como indicador de militarización tiene más de una desventaja. Por un lado, este tipo de comparación internacional opaca el aumento exponencial real de la tendencia histórica de gasto militar en México. El gasto militar real en México sí ha aumentado significativamente aunque dichos montos se sigan encontrando todavía por debajo del gasto respecto al PIB del resto de países de la región. Por otro lado, encontramos que la relativización del gasto militar respecto al PIB no permite apreciar las prioridades de gasto de los gobiernos, pues deja de lado la participación porcentual del gasto con respecto al total del gasto público. Si la comparación del gasto se pondera sólo respecto al PIB, ¿cómo podemos distinguir entre dos países con igual gasto militar respecto a su PIB y con niveles iguales de PIB, pero donde uno tiene un gasto público mayor que otro? Para el país con mayor gasto, la partida militar representaría por fuerza un porcentaje menor respecto al resto de rubros de gasto y viceversa. Con el modelo de ponderación exclusiva por PIB, el caso complementario resulta igualmente indeterminado: diferenciar entre países con PIB diferentes, pero con igual gasto total e igual gasto militar real. La ponderación del gasto militar respecto al PIB puede ser un indicador relativo respecto al tamaño de una economía, pero por razones conceptuales, como desarrollaremos con más detalle en el siguiente apartado, no es un indicador de militarización. Tampoco es en sí un indicador de las prioridades presupuestales o de gasto de los gobiernos, pues éstos no deciden si lo destinarán a tal o cual rubro respecto al PIB sino al total de lo que han decidido gastar.

Para disipar esta cuestión, en la tabla dos mostramos la participación del gasto por dependencia respecto del gasto total y en la gráfica cinco presentamos cómo la participación porcentual de cada dependencia respecto al total del gasto ha ido creciendo durante los últimos dos periodos de gobierno. Con la finalidad de comparar el crecimiento entre las distintas secretarías, presentamos en la gráfica cinco las tendencias de la participación del gasto de cada una sobre la base de los porcentajes normalizados. Con base en este análisis podemos ver que tanto el gasto militar (sumados el de la SEDENA y la SEMAR) como el gasto en seguridad han aumentado con el tiempo: no sólo en términos reales sino también como prioridad del gasto público. Es decir, que aun y cuando la SEDENA gasta en términos reales alrededor de un 20% más que la SSP como lo hemos visto en la gráfica cuatro, proporcionalmente ha crecido más que el gasto militar y más que el gasto de otras entidades como la PGR³⁰.

³⁰ Estos resultados son consistentes con las tendencias identificadas por otros análisis. Bergman y Arango (2011), en su análisis de la Policía Federal, muestran cómo esta sub-dependencia de la SPP, que absorbe alrededor del 65% de sus recursos, es la entidad pública con mayor crecimiento relativo dentro del periodo de 2001 a 2010. De acuerdo con los cálculos de este estudio, la SSP en ese periodo aumentó en más del doble en relación al presupuesto total de Seguridad Pública, crecimiento que es atribuible al gasto de la Policía Federal.

Tabla 1
Crecimiento anual del gasto por dependencia
(Unidad: porcentajes sobre la base de millones de pesos constantes de 2012)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Defensa Nacional	-0.6	-2.3	2.5	-5.9	1.9	3.1	21.7	3.4	15.0	12.3	17.6	-7.9
Marina	-0.9	-8.7	3.7	-8.2	3.6	1.3	17.0	18.5	2.3	8.3	5.3	2.5
Procuraduría General de la República	16.2	22.1	-0.6	-1.1	-3.2	15.8	-0.1	-9.8	15.0	-5.6	4.9	13.1
Seguridad Pública *		18.0	-6.3	-2.4	4.9	20.0	95.4	14.1	50.7	-13.6	31.5	15.0
Educación	3.7	8.9	0.7	6.0	4.7	6.6	7.6	5.5	5.2	-1.3	13.8	7.2
Salud	4.7	5.8	4.2	3.2	36.8	18.7	23.3	24.8	10.2	2.9	11.2	8.5
Desarrollo Social	-6.3	28.2	-3.6	12.0	-0.9	21.8	38.5	30.2	12.3	14.9	-0.6	2.4
Gasto total	0.3	6.5	7.7	-24.1	7.1	9.2	10.0	10.9	4.8	3.1	5.7	3.9
Producto Interno Bruto **	-1.4	-0.5	0.1	2.9	1.8	3.7	1.9	0.1	-5.9	4.0	2.6	2.8

Fuente: Elaboración propia. Los porcentajes representan la tasa de crecimiento de un año respecto al anterior sobre la base del gasto programable ejercido del sector presupuestario del Gobierno Federal por ramos administrativos de la Cuenta Pública Federal (SHCP). * La Secretaría de Seguridad Pública se creó en el año 2000, su primera asignación presupuestal fue en 2001. ** Cálculo propio de la tasa anual de crecimiento del Producto Interno Bruto basado en el PIB total anual por habitante en precios constantes en dólares según datos de la CEPAL.

Tabla 2
Participación del gasto por dependencia
(Unidad: Porcentajes sobre la base de millones de pesos constantes de 2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Defensa Nacional	1.67	1.66	1.52	1.45	1.80	1.71	1.61	1.79	1.67	1.83	1.99	2.22	1.97
Marina	0.68	0.67	0.57	0.55	0.67	0.64	0.60	0.64	0.68	0.66	0.70	0.70	0.69
Procuraduría General de la República	0.35	0.41	0.47	0.43	0.57	0.51	0.54	0.49	0.40	0.44	0.40	0.40	0.44
Seguridad Pública	*	0.39	0.43	0.37	0.48	0.47	0.52	0.92	0.95	1.36	1.14	1.42	1.57
Educación Pública	6.88	7.11	7.28	6.81	9.51	9.30	9.08	8.89	8.45	8.49	8.13	8.75	9.03
Salud	1.31	1.36	1.36	1.31	1.79	2.28	2.48	2.78	3.13	3.29	3.29	3.46	3.61
Desarrollo Social	1.07	1.00	1.21	1.08	1.59	1.47	1.64	2.07	2.43	2.60	2.90	2.73	2.69
Gasto total	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0

Fuente: Elaboración propia sobre la base del gasto programable del sector presupuestario del Gobierno Federal por ramos administrativos de la Cuenta Pública Federal (SHCP). Los porcentajes muestran la proporción del gasto de cada una de las dependencias de gobierno respecto del gasto público total ejercido. * La Secretaría de Seguridad Pública se creó en el año 2000, su primera asignación presupuestal fue en 2001.

Tabla 3
Crecimiento sexenal del gasto por dependencia
(Unidad: porcentajes sobre la base de millones de pesos constantes de 2012)

	Total		Promedio anual	
	Fox 2000-2006	Calderón 2000-2006	Fox 2006-2012	Calderón 2006-2012
Defensa Nacional	-1.7	76.2	-0.3	12.7
Marina	-9.6	65.9	-1.6	11.0
Procuraduría General de la República	56.4	16.0	9.4	2.7
Seguridad Pública *	35.8	339.1	7.2	56.5
Educación	34.7	43.9	5.8	7.3
Salud	93.4	110.8	15.6	18.5
Desarrollo Social	56.3	136.7	9.4	22.8
Gasto total	2.0	44.8	0.3	7.5
Producto Interno Bruto **	6.7	5.3	1.1	0.9

Fuente: Elaboración propia calculada sobre la base del gasto total programable ejercido del sector presupuestario del Gobierno Federal por ramos administrativos de la Cuenta Pública Federal (SHCP). * Dado que la Secretaría de Seguridad Pública se creó en el año 2000 y su primera asignación presupuestal fue en 2001, la tasa de crecimiento fue calculada tomando este último como año base y por lo tanto el promedio del gobierno de Fox lo es sólo de 5 años. ** Cálculo propio de la tasa anual de crecimiento del Producto Interno Bruto basado en el PIB total anual por habitante en precios constantes en dólares según datos de la CEPAL.

Gráfica 5

Crecimiento de la participación del gasto de dependencias de seguridad

(Unidad: porcentajes normalizados respecto al gasto público total con base en millones de pesos constantes de 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Federal (SHCP) empleando el desglose del gasto programable ejercido del sector presupuestario del Gobierno Federal por ramos administrativos. Las gráficas muestran tendencias comparables entre las tres dependencias sobre la base de los porcentajes normalizados de la participación del gasto de las dependencias respecto del total del gasto público ejercido por año.

Un análisis completo del gasto militar debe considerar también ingresos que las fuerzas armadas puedan tener por otras fuentes³¹. Para el caso de México es importante considerar la transferencia de recursos por cooperación internacional para hacer frente a problemas de seguridad nacional o regional³². En el caso de México podemos decir que no existen elementos suficientes para afirmar que los fondos que ha recibido de Estados Unidos como parte de la Iniciativa de Cooperación en seguridad en México y América Central (Iniciativa Mérida) desde 2008 alteran las tendencias del gasto que ya hemos observado, ni que son suficientes para colocar a México en otro rango de gasto militar dentro de América Latina. Veamos 2010 como ejemplo de ello³³. De acuerdo con los informes del Departamento de Estado en 2010 se ejercieron 565.2 millones de dólares de la siguiente forma: 15 como parte del Fondo de Apoyo Económico (ESF por sus siglas en inglés); 284 en el programa de Control Internacional de la Droga y Aplicación de la Ley (INCLE); 265.2 en el programa de Financiamiento Militar Extranjero (FMF) y 0.98 en el programa de Educación Militar Internacional (IMET). Los segundos dos fondos están destinados específicamente al ámbito militar, sobre los dos primeros la falta de transparencia no nos permite saber exactamente qué dependencias públicas fueron las beneficiarias³⁴. Al tipo de cambio de 2010 los fondos totales transferidos equivalieron a 7,136.11 millones de pesos³⁵. Suponiendo que todo hubiera tenido como destino dependencias militares, esto hubiera significado sólo alrededor del 10% adicional al gasto total militar de ese año (el presupuesto de la SEDENA y de la SEMAR en conjunto ese año fue de 71,012.57 millones de pesos). Si sólo el dinero del

³¹ Adicional a la transferencia de fondos de cooperación internacional existen también los llamados “*off-budget funds*” recursos que adquieren las fuerzas armadas por actividades económicas y negocios que puedan ser formales, informales o incluso ligados al crimen organizado. Nuestro análisis hasta el momento no ha detectado fondos provenientes de participación legal de las instituciones militares en actividad financiera, la industria del transporte, el sector agrícola o ingresos por explotación de recursos naturales o por concepto de sorteos. Esquemas de financiamiento que contemplan fuentes de este tipo (con excepción de los sorteos) las encontramos en países como Chile, Ecuador, Perú y Venezuela (Bromley y Solmirano 2012). Esquemas como el de financiación militar por medio de loterías y sorteos para la beneficencia pública los encontramos en países como Turquía (Günlük-Senesen 2013).

³² Bases de datos como la de SIPRI contabilizan los montos de cooperación militar dentro del gasto del país donador, no del país receptor, pues es la manera en la que la contabilidad pública de los países lo reportan. Esto es un problema para la transparencia del destino de los fondos en el país receptor (Bromley y Solmirano 2012).

³³ El Congreso de los Estados Unidos proyectó en 2008 un fondo de 550 millones de dólares de los cuales 500 estaban destinados a México y el resto a Centro América. En 2008 México recibió como parte de la Iniciativa 393.6 millones de dólares, 414.8 en 2009, 565.2 en 2010, 144 en 2011, 290 en 2012 y se solicitaron 242 para 2013 y 191 para 2014. Los datos para los años fiscales de 2008 a 2012 incluyen los ajustes hechos tras el otorgamiento de los presupuestos suplementarios (US Department of the State 2010).

³⁴ Ver pie de página 28.

³⁵ Con cálculo propio del promedio anual con base en el tipo de cambio promedio mensual pesos por dólar E. U. A. a fecha de determinaciones (FIX) publicada por el Banco de México <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarDirectorioCuadros§or=6§orDescripcion=Tipos>

FMF y del IMET abonó al gasto militar, entonces éste habría significado alrededor del 5% adicional. Si los fondos ESF e INCLE fueron para seguridad pública no lo sabemos, pero de haber sido tal el caso, ello hubiera significado un 10% adicional para la SSP que ese año gastó en términos nominales 30,184.87 millones de pesos. Asumiendo que la transferencia de fondos hubiese continuado con ese perfil y que la distribución por secretarías fuese la que hemos asumido aquí, los fondos provenientes de cooperación internacional añadirían recursos pero no cambiarían las tendencias que hemos detectado en el análisis del gasto, en todo caso las enfatizarían moderadamente.

Como hemos visto en nuestro análisis del gasto, un enfoque puramente cuantitativo para retratar la militarización resulta más problemático que iluminador. La ponderación del gasto respecto del PIB no es capaz de mostrarnos las prioridades del gasto público. Una comparación internacional basada en esta medición nos indica que México es el país de América Latina con menor gasto militar real y que ha crecido moderadamente respecto del tamaño de su economía pero no es capaz de reflejar la expansión de este sector dentro del gasto público. Estas dos razones cuestionan el uso de la base de datos de SIPRI como un indicador suficiente de militarización, incluso si entendiéramos ésta exclusivamente a partir del gasto militar³⁶. Adicionalmente, SIPRI como indicador de militarización representa otro problema, que no contiene información sobre el gasto de seguridad pública. Bajo el entendido de que la militarización denota también el progresivo control de los militares de las fuerzas de seguridad pública como hemos visto en el apartado 2.2, un enfoque cuantitativo preocupado por la cantidad del gasto público que controlan los militares debiera atender también la evolución del gasto en seguridad pública. Los enfoques interesados en los cambios cualitativos y la fisonomía de un entramado institucional podrían beneficiarse de este tipo de análisis, de suerte que el poder económico de los militares pudiese ser una variable que entrase en juego en las explicaciones sobre los mecanismos y causas de la militarización. A continuación investigamos las diferencias entre ambos enfoques, pero ya no desde la parte empírica, sino a partir de una revisión de los supuestos conceptuales que subyacen a ellos.

4. Dos enfoques, dos conclusiones

¿Por qué ambos grupos de estudios llegan a conclusiones aparentemente contradictorias? ¿Cuáles son los supuestos de los que parten y cuáles las

³⁶ Esto no cuestiona la calidad de la base de datos, ni que de hecho se indique fielmente la proporción del gasto que está bajo control directo de los militares respecto del tamaño de la economía. Subrayamos que el cuestionamiento que se ha hecho aquí es del uso de los datos de SIPRI como indicadores de militarización.

consecuencias para entender los procesos contemporáneos de militarización? ¿Cuáles son los retos metodológicos que enfrentan los diferentes enfoques? ¿Existe en la bibliografía sobre el tema un concepto de militarización que nos permita una comprensión suficiente de los hallazgos que ambos enfoques aportan? El argumento que desarrollamos para dar cauce a estas preguntas se desdobra en cuatro aspectos: a) el enfoque de militarización, cuyo indicador quintaesencia es el gasto, que corresponde al desarrollo teórico de las relaciones cívico-militares que asume que la falta de control civil sobre lo militar tiene como consecuencia fuerzas armadas de gran tamaño y que por ello acaparan cantidades importantes del gasto público; b) en contraposición, el enfoque de los estudios de seguridad pública, que asume que la militarización recae en la capacidad de los militares para controlar a las organizaciones de seguridad pública—llamada militarización indirecta—sin que ello necesariamente signifique una ampliación formal de la jurisdicción militar, ni cambios en el tamaño o presupuesto de las fuerzas armadas—llamado militarización directa; c) los conceptos de militarización que se derivan de cada enfoque, que denotan en principio dos procesos diferentes, aunque bajo un mismo nombre, por medio de los cuales se da una ampliación del poder militar; d) el argumento de que trasladar los indicadores diseñados bajo un concepto para indicar los procesos denotados por otros constituye, un problema de validez; por esta razón es que los cambios en el gasto militar no pueden ser tomados como indicador del incremento de la influencia que los militares han adquirido dentro de las instituciones de seguridad pública.

Hacia la última parte de esta sección, con el caso de México sobre la mesa, nos preguntamos si el marco conceptual proporcionado por ambos enfoques resulta suficiente para retratar dinámicas contemporáneas de militarización. Nos cuestionamos en qué medida es posible su complementariedad y cuáles serían los retos conceptuales a los que la re-sistematización del concepto de militarización debiera estar sujeto.

4.1. La militarización desde el enfoque de las relaciones cívico-militares

Para las explicaciones de las relaciones cívico-militares, la militarización implica una creciente importancia de las instituciones militares en la vida social, política y económica de una sociedad a costa del control civil sobre ellas³⁷. En términos generales esta perspectiva asume que las fuerzas armadas predominantes son: a) grandes en tamaño—en personal y equipo—y que en consecuencia gozan de

³⁷ Dentro de las ciencias políticas, otra acepción es la de las relaciones internacionales, para la que militarización se refiere al control creciente de las fuerzas armadas y de las alianzas militares sobre agendas de seguridad regionales e internacionales a costa del control diplomático.

grandes asignaciones presupuestales³⁸ que compiten con otras áreas que demandan recursos estatales, generalmente aquellas que ejercen el gasto social; b) concentran una capacidad desproporcionada de armas destructivas³⁹; y c) intervienen en esferas de la vida civil imponiendo sus marcos ideológicos⁴⁰.

Desde un punto de vista normativo, independiente del tipo de régimen político, todo Estado nacional moderno supone la existencia de fuerzas armadas como instrumento para preservar su integridad y en consecuencia la de sus ciudadanos. Cuando en la tradición de la democracia representativa se habla de control civil, se está señalando aquel arreglo institucional bajo el que las fuerzas armadas están supeditadas a la autoridad civil (de representantes electos) y en última instancia defienden esa autoridad civil. Esta separación normativa del Estado democrático corresponde a dos desarrollos históricos específicos por medio de los cuales el poder político electo logró obediencia de las fuerzas militares: la revolución inglesa del siglo XVII y la independencia de Estados Unidos⁴¹. Para la teoría del Estado de Max Weber (2008 [1922]) el Estado es aquél que logra el monopolio del uso legítimo de la violencia en un territorio específico y que en consecuencia es el único que política y legalmente puede usarla en ese territorio. Bajo este esquema los militares son aquella parte del Estado encargada de detentar y administrar la fuerza de guerra del Estado; pero no tienen la facultad de decidir cuándo ni cómo usarla; ello corresponde a la parte civil del Estado⁴². Si este pacto cívico-militar fracasa, sobreviene el golpe de Estado⁴³.

En la práctica, la dinámica entre el poder civil y el militar está sujeta a las características específicas del pacto cívico-militar. Es decir, la forma en la que cada

³⁸ Por ejemplo, Grebe (2011) distingue entre los patrones de alta militarización como aquellos en los que se observa una asignación desproporcionada de recursos al sector militar y los de baja militarización como el extremo contrario en el que el Estado es incapaz de hacer cumplir el monopolio del uso de la fuerza.

³⁹ Por ejemplo, número de armas militares con alta capacidad destructiva por habitante (Ross 1987).

⁴⁰ Para este enfoque los procesos de militarización suelen ir acompañados de procesos de *militarismo*. El militarismo consiste en el marco ideológico que privilegia los medios de coerción militar para la resolución de conflictos en las sociedad (Ross 1987).

⁴¹ “La revolución americana de 1776 significó un gran desafío al concepto de ejército, pues por vez primera –al no haber nobleza dirigiendo fuerzas armadas [como ocurría en el caso del Estado absolutista monárquico] y al constituirse una república y un gobierno representativo-, aparece el llamado “control civil” sobre los militares. Al final de la revolución de independencia, en Estados Unidos no había gobierno absoluto ni aristocracia que monopolizara los altos cargos del ejército.” (Benítez Manaut 2005, 156).

⁴² Desde una visión dialéctica, el control civil no debe ser entendido como una pulsión contraria a la de la guerra, como si el interés por la guerra fuese sólo militar y no también civil. Independiente al control civil dentro del sistema político, el Estado ha sido y es el principal garante del poder militar (Galindo Hernández 2005).

⁴³ Como bien señala Pion-Berlin (2010), no todas las formas de control civil son democráticas. Incluso la ausencia de golpes de Estado no es necesariamente indicador de control civil. En muchas ocasiones las fuerzas armadas pueden subvertir los marcos legales no aceptando una completa subordinación al poder civil, de forma que ciertas esferas de influencia militar quedan bajo disputa dentro del orden constitucional.

Estado nacional haya logrado neutralizar las aspiraciones militares por el poder político, pues los militares como actores con intereses propios buscan resistir el control civil basándose en el poder que concentran por detentar el uso legítimo de la fuerza del Estado⁴⁴. Además de por su tamaño, ésta suele ser otra de las razones por las que las fuerzas armadas suelen gozar de grandes asignaciones presupuestales. Mantener altas prerrogativas militares es una de las vías para garantizar el control civil.

La diferenciación normativa cívico-militar del Estado democrático toma cuerpo en la distinción entre seguridad nacional y seguridad pública⁴⁵ y sus derivaciones administrativas. Los militares—en tanto fuerzas de seguridad nacional—y las policías—en tanto fuerzas de seguridad pública—responden a diferentes mandatos. La lógica militar está orientada a la defensa del Estado. La línea de mando castrense exige de la disciplina militar dar la vida por la seguridad del Estado y la defensa de sus intereses. Por el contrario, la lógica civil está orientada a la prevención e investigación del delito y a la defensa de los ciudadanos portadores de derechos y de su integridad física. En ese sentido la policía, a diferencia de las fuerzas armadas, es por definición una institución de protección social y la milicia de protección estatal. Como parte de su sistema de valores, la ocupación de militares en tareas y puestos de seguridad pública implica la transferencia del sistema de valores militar a la seguridad. Este sistema de valores condiciona también prácticas. Mientras que las prácticas militares implican estrategias de guerra y armamento para enfrentar a los enemigos, las prácticas civiles de seguridad suponen el empleo de armas sólo como último recurso para hacer frente a ciudadanos delincuentes.

Para el enfoque de las relaciones cívico-militares, las transgresiones a la diferenciación entre el mandato militar y policial suponen procesos de militarización, es decir, donde las fuerzas armadas participan en la política doméstica de seguridad. La ampliación de la jurisdicción—que éstas se involucren en áreas de la vida civil que no les corresponden—es el tema principal de interés para este enfoque. Si ello implica o no transformaciones por parte de otras

⁴⁴ Dentro de los regímenes políticos realmente existentes encontramos que la oposición control civil vs. control militar sirve sólo como tipos ideales para explicar las tensiones constitutivas entre ambas fuerzas del Estado. El poder militar dentro de un sistema político particular puede ser ejercido por muchas vías, no sólo por la del gobierno. Valgan dos ejemplos: el de las *democracias tutelares* y el llamado *deep State*. Las primeras se definen por la posibilidad de que actores tales como las fuerzas armadas posean poderes de veto legales o extra legales conservando enclaves autoritarios a costa del poder de acción de los representantes electos (Merkel 2004). El segundo consiste en una dominación dual del Estado donde los altos niveles de autonomía militar muestran la invalidez de facto de un orden constitucional pero sin subvertirlo (Söyler 2013).

⁴⁵ Después de la caída del Muro de Berlín se han desarrollado otros conceptos que buscan trascender la dicotomía clásica de seguridad nacional vs. seguridad pública; tales como: seguridad ciudadana, seguridad democrática, seguridad humana o seguridad cooperativa. Sin embargo, como bien apunta Galindo Hernández en su análisis sobre la Política de Seguridad Democrática colombiana, en la práctica lo que observamos es “...un ejercicio de transferencia y adaptación del viejo esquema de la Doctrina de Seguridad Nacional a las nuevas amenazas: el comunismo es reemplazado por el terrorismo (en sus expresiones políticas y económicas como el narcotráfico y la venta ilegal de armas)...” (Galindo Hernández 2005, 530).

instituciones, por ejemplo las de seguridad pública, va más allá de su interés, pues independientemente de la forma que tome dicha transgresión, lo importante es que la parte civil del Estado es puesta en riesgo por falta de control de la parte militar. Como hemos visto, este concepto es claro y directamente *operacionalizable*. Centrarse en el gasto militar como lo hace SIPRI o en el tamaño del personal y la capacidad de fuego de las fuerzas armadas, como lo hace BICC, es congruente con esta acepción de militarización. Sin embargo, como veremos en la siguiente sección, si bien el marco de las relaciones cívico-militares es útil para identificar los cambios en la jurisdicción militar y la expansión de su dominio general dentro del sistema político, poco sirve para entender los cambios que ocurren en otras instituciones por influencia militar.

4.2. El enfoque de la militarización indirecta

A diferencia del marco de las relaciones cívico-militares, los estudios de seguridad y de *policing* regularmente asumen que la militarización es un proceso heterogéneo y complejo en el que participan distintos actores sociales y políticos y no solamente los militares. Los estudios de seguridad están principalmente interesados en analizar cómo el discurso militar y los modelos organizacionales militares tienen influencia en los discursos y formas de organización de las instituciones de seguridad pública, especialmente de las policías.

Para este grupo de estudios la distinción entre militarización directa e indirecta resulta útil para diferenciarse del de las relaciones cívico-militares. De acuerdo con Hall y Coyne (2013), la militarización directa ocurre cuando la separación entre lo civil y lo militar no es efectiva o se encuentra ausente, de forma que los gobiernos usan a sus fuerzas armadas en tareas domésticas de seguridad o para reprimir a sus ciudadanos con el objetivo de conservar el poder. Por el contrario, la militarización indirecta es el proceso por medio del cual las policías adquieren características militares de forma que se vuelven proactivas en buscar criminales usando estrategias, armamento y tácticas militares en lugar de realizar sus actividades normales de procuración de justicia y protección de los derechos civiles. Derivado de esta noción es que los siguientes suelen ser indicadores de militarización indirecta: entrenamiento policial de tipo militar, adquisición de armamento militar por parte de la policía, uso cotidiano de tácticas militares por parte de la policía y la ausencia o ineficiencia de marcadores institucionales que permitan delimitar las funciones militares.

Ahora bien, al igual que la demarcación entre lo militar y lo civil dentro del Estado corresponde a desarrollos históricos, las instituciones que contradicen en la práctica esta diferenciación descansan en dos instituciones particulares: las

gendarmerías⁴⁶ y las policías paramilitarizadas⁴⁷. Las gendarmerías son esquemas de doble afiliación—responden tanto al mando del ministro de defensa como al ministro del interior—su organización es militar—por lo que suelen ser más centralizadas que sus contrapartes civiles—y cuentan con equipamiento militar (Lutterbeck 2004). Las policías paramilitares son fuerzas policiales controladas por el Estado que aunque formalmente responden al mando civil y no al militar, cuentan con entrenamiento, formas de organización pero sobre todo con equipamiento militar (Kraska y Kappeler 1997). En su análisis sobre las fuerzas paramilitares en Estados Unidos, Radley Balko (2006) identifica que la militarización de las agencias policiales comienza en Los Ángeles, California, con la creación de las unidades de Armas y Tácticas Especiales (SWAT por sus siglas en inglés) hacia finales de los años sesenta y se populariza a principios de los ochentas con el uso de redadas extrajudiciales (*no-knock raids*) en todo el país⁴⁸. Actualmente, la política doméstica norteamericana de la guerra contra las drogas y el terrorismo está basada en el uso rutinario de estas unidades equipadas con tecnología de guerra⁴⁹ y entrenamiento militar.

Bajo el enfoque de las relaciones cívico-militares los procesos de militarización se atribuyen principalmente a la incapacidad de la parte civil del Estado de lograr subordinar a la parte militar. El enfoque de la militarización indirecta lleva la discusión más allá de la esfera política señalando las causas económicas y burocráticas de la militarización. Como lo identifican varios autores uno de los motores de la militarización viene de una industria militar con una gran capacidad de cabildeo en busca de la ampliación de sus mercados (Haggerty y Ericson 1999; Hall y Coyne 2013; Kraska y Kappeler 1997; Söyler 2013). Otro de los motores viene de una lógica de los intereses de las burocracias militares y civiles que en circunstancias determinadas, en lugar de competir por el presupuesto, cooperan para tener asignaciones en conjunto más cuantiosas (Hall y Coyne 2013). Además de causas generales, el enfoque de la militarización indirecta distingue al

⁴⁶ La institución de la gendarmería tiene su origen en la Revolución Francesa de 1789. La *Gendarmerie Nationale*, dependencia de las fuerzas armadas francesas, fue creada para mantener la paz y el orden internos aunque después de su creación también ha servido en conflictos externos. Otros ejemplos de instituciones similares son: los *Carabinieri* y la *Guardia di Finanza* en Italia; la Guardia Civil en España la *Bundesgendarmerie* Austriaca, la *Bundesgrenzschutz* Alemana y la *US Border Patrol* (Lutterbeck 2004). En América Latina ejemplos de instituciones similares son los Carabineros en Chile y la *Polícia Militar* en Brasil.

⁴⁷ Ejemplos de este tipo de esquemas en Estados Unidos son las *Police Paramilitary Units* (PPU) y las unidades *Special Weapons and Tactics* (SWAT).

⁴⁸ La intensificación del uso de las unidades paramilitares en las décadas de los ochentas y noventas fue un proceso acompañado de cambios en la legislación norteamericana especialmente durante el gobierno de Reagan (1981-1989), la política antidrogas como asunto de seguridad nacional para los Estados Unidos y posteriormente con los mecanismos de cooperación entre militares y policías impulsados por Bush (1989-1993) (Bagley 1992).

⁴⁹ *Tecnología militar* no se refiere únicamente a armas pesadas, comprende toda la gama de herramientas diseñadas para el amplio rango de tareas militares: sistemas de comunicación de alta sofisticación, sistemas de espionaje, sistemas de transporte pesado, tecnologías de inteligencia, entre otros (Haggerty y Ericson 1999).

menos dos mecanismos: la militarización por derrama (*trickle-down militarization*) y la militarización dirigida. El primer mecanismo de difusión implica poca acción del Estado para la adopción de las formas militares, incluso de los militares mismos. El segundo, por el contrario, supone que tanto las partes civiles como militares del Estado hacen esfuerzos deliberados para promover la transferencia de las tecnologías militares (Haggerty y Ericson 1999)⁵⁰.

El enfoque indirecto no cuenta con un concepto único de militarización, pues bajo éste se incluye un abanico amplio de mecanismos por medio de los cuales las lógicas y prácticas militares penetran las instituciones civiles. Por esta razón, el común denominador es quizás que la militarización no es un proceso general de desbalance de las fuerzas del Estado sino el proceso de instituciones particulares que se asemejan a las militares. Bajo esa misma noción cada autor suele demarcar su concepto y poner atención a aquellos aspectos militares que privan en la institución civil de su interés⁵¹. Ejemplos de ello son las investigaciones sobre la militarización de las instituciones de seguridad pública en México que hemos presentado en el apartado 2.2. A la luz de las investigaciones sobre México, el enfoque de la militarización indirecta respecto al de las relaciones cívico-militares representa claras ventajas, sin embargo, a nivel conceptual no soluciona todos los problemas que el fenómeno plantea. En nuestra revisión encontramos una clara ausencia de uno de los factores que parece ser definitorio del caso de México: la participación directa de militares (retirados o en activo) dentro de las instituciones de seguridad pública⁵².

Al estar completamente centrada en la institución civil este enfoque pierde de vista posibles transformaciones en las instituciones militares que estén causando o facilitando el proceso de militarización. Si bien queda claro que la militarización es una dinámica institucional, visto como proceso, no es claro cuáles son las condiciones de su transformación particular. Aunque centrado en la parte civil, este enfoque no es capaz de explicar en qué medida la militarización es un proceso alentado principalmente por la parte civil o resultado de la cooperación civil-militar, antes que producto de la pura presión de las fuerzas armadas por ampliar su esfera de acción. En suma, el enfoque de la militarización indirecta tiene dificultades en

⁵⁰ De acuerdo con el análisis de los autores la transferencia de tecnología militar aplicada a la justicia criminal norteamericana corresponde al segundo tipo de mecanismo. Este corresponde al desarrollo de una estructura tecno-científica típica de la era de la información (basada en el concepto de Manuel Castells) en el que la penetración de una tecnología en la sociedad es el soporte que legitima su uso en los servicios de inteligencia y las policías (Haggerty y Ericson 1999).

⁵¹ Por esta razón, el concepto de militarización suele adolecer de aquello que Sartori (1970) llama estiramiento conceptual; situación en la cual la extensión del concepto está en relación indirecta a su especificidad.

⁵² Probablemente este aspecto no ha sido considerado por la literatura basada en el caso de Estados Unidos por la histórica prohibición constitucional, desde 1878, que veta a los soldados y oficiales de formar parte de dichas estructuras (*Posse Comitatus Act*).

integrar como parte de un mismo proceso los factores y actores que son militarizados, y los factores y actores que militarizan.

4.3. En búsqueda de un concepto

Después de presentar las generalidades de ambos enfoques de militarización una primera conclusión salta a la vista: los procesos de militarización directa e indirecta guardan cierta independencia; esto es, el avance en uno no supone un avance en el otro. En consecuencia, los indicadores generados para determinar la presencia de la militarización directa no reflejan la existencia de militarización indirecta y menos son capaces de mostrar sus dinámicas. Esta conclusión se sigue también del análisis empírico que hemos realizado al contrastar los puntajes de México en los índices internacionales de militarización y los patrones de gasto en materia de seguridad sobre la base de los desgloses por dependencias. Por otro lado, como hemos visto en nuestra revisión de la militarización indirecta, es claro que el proceso alude a interacciones entre dos grupos de instituciones y no solamente a la parte civil.

Aunque las conclusiones a las que llegan ambos enfoques parecen a primera vista contradictorias, como hemos mostrado, tanto su independencia como sus posibilidades de interacción invitan a una posible complementariedad. Pero ¿bajo qué esquema conceptual podrían ser estos enfoques complementarios? ¿Qué marco conceptual podría trascender las limitaciones de ambos enfoques sin dejar de capturar las partes del fenómeno que sí retratan? ¿Cómo podríamos establecer vasos comunicantes entre dos tradiciones que parecen tener poco intercambio? En esta investigación no damos respuesta a estas preguntas. El objetivo es hacer patentes las tensiones que guardan ambos enfoques; identificar deficiencias en ambos grupos de estudio derivados de sus conceptos sobre militarización; y subrayar la necesidad de buscar un marco conceptual que permita dar salida satisfactoria a casos límite como el de México y con ello reabrir la discusión conceptual sobre militarización.

De acuerdo con nuestra revisión, las deficiencias en la investigación sobre militarización—al menos en el caso de México—no provienen necesariamente de los problemas derivados de la falta de información⁵³, sino de la falta de sistematización del concepto. De hecho, muchos de los momentos cruciales de aquello que los académicos identifican como militarización suelen estar bien documentados en la historia reciente de México. Sin embargo, la llamada empresa acumulativa de estos hallazgos empíricos se dificulta cuando se trata de armar un rompecabezas con información levantada bajo marcos conceptuales poco claros. Es común encontrar

⁵³ Estudiar los procesos de militarización trae consigo retos intrínsecos. Investigar a los actores del aparato estatal que no están sujetos a rendición de cuentas y que son altamente corruptos, así como estudiar aquellas políticas sobre las que los gobiernos—amparados en razones de seguridad nacional—son especialmente adversos a liberar información, sin duda dificultan la tarea del investigador.

en la bibliografía especializada una falta de definición por parte de los autores de cuáles son las dimensiones de su concepto (en el sentido de Goertz 2005), cuáles sus indicadores y cuáles las posibles causas, condiciones estructurales y consecuencias de los procesos de militarización⁵⁴. La falta de claridad conceptual, como decíamos antes, afecta las posibilidades de dar seguimiento consistente a un objeto social, y como hemos visto aquí, tiene también consecuencias negativas sobre la posibilidad de formular teorías sobre la militarización de formas que las posibles condiciones involucradas puedan ser jugadas más allá de los casos particulares de estudio.

La falta de sistematicidad de un concepto tiene sin duda consecuencias en los alcances de cada investigación particular. Este problema llevado al nivel del campo completo de estudio previene al objeto social de poder ser rastreado propiamente en tiempo espacio y a través de diferentes marcos institucionales. Así, muchas investigaciones que son agrupadas dentro del mismo campo por aludir al mismo término, tras un escrutinio cuidadoso, resultan apuntar hacia nociones conceptuales distintas. La variedad conceptual no es en sí problemática⁵⁵. Por el contrario, diríamos que la producción intelectual genera su propia sana heterogeneidad. La ambigüedad conceptual, sí es, por el contrario, un problema (Sartori 1970); se trate de campos heterogéneos u homogéneos. El campo de los estudios de militarización en México presenta este problema. Aunque semánticamente puedan ser agrupados por el término de referencia, estudian cosas distintas; y la falta de reflexión sobre el concepto de militarización las ha hecho obviar sus diferencias.

5. Conclusión

Las metodologías cuantitativas para aproximar la supremacía de las fuerzas armadas en la política doméstica de seguridad—basada en indicadores tales como el gasto militar en proporción al PIB, y el tamaño y presupuesto militar en comparación a otras prioridades gubernamentales—fracasan por sí solas en ilustrar los procesos de militarización que sobrepasan las meras fronteras institucionales de las fuerzas armadas. Los riesgos de tomar el gasto militar como un indicador de militarización sin realizar un análisis institucional de los cambios en el aparato de seguridad pública llevan a descartar a México como un caso de estudio. En este artículo hemos argumentado que los enfoques puramente basados en el gasto entorpecen el análisis de los procesos de militarización indirecta por descansar sobre el marco tradicional de las relaciones cívico-militares.

⁵⁴ Resolver estos problemas no es simple, este trabajo no pretende hacer defensa alguna de visiones ortodoxas o ingenuas sobre la causalidad. Nuestro extrañamiento por la falta de congruencia causal encuentra justificación en el hecho de que son los propios estudios de militarización, los que a pesar de su poca claridad, aspiran a formular dichas inferencias causales.

⁵⁵ Tampoco es atípico que existan conceptos en disputa. Ello es natural a las ciencias sociales.

Sin embargo, aunque el enfoque de militarización indirecta representa ventajas claras respecto al de las relaciones cívico-militares para explicar el caso de México, éste adolece de aquello que Sartori (1970) llama “estiramiento conceptual”. La falta de reflexión conceptual en los estudios de seguridad dificulta la empresa comparativa que permitiría entender a México como un caso de militarización entre otros con características similares. Asimismo, entorpece las posibilidades de construir diseños de investigación que permitan identificar las constelaciones de condiciones bajo las cuales es más probable que ésta se desarrolle.

Nuestro análisis del gasto en seguridad en México muestra que a pesar de que este país sea históricamente aquél con menor gasto militar real respecto a su PIB (SIPRI y GMI), ello no implica que dentro de los últimos 15 años el gasto militar no haya aumentado de manera importante en proporción al gasto público total. Nuestro análisis también detecta el dramático incremento del gasto en seguridad pública que incluye el gasto de la Policía Federal, dos de las instituciones más importantes que en el mismo periodo han experimentado procesos de militarización.

La disonancia entre las conclusiones del grupo de estudios basados en el gasto militar y el grupo de estudios de seguridad pública en México proviene principalmente de los supuestos de los dos enfoques en los que dichos grupos de estudios descansan. Nos referimos a ello como un problema principalmente de validez en el que se pretende realizar inferencias sobre un concepto empleando indicadores diseñados bajo marcos conceptuales diferentes. Sin embargo, las carencias de ambos enfoques, así como las posibilidades de su complementariedad, llaman a una re-sistematización conceptual. Esta empresa, deberá ser capaz de trascender los desarrollos existentes que han alcanzado a comprender las dinámicas contemporáneas de militarización— especialmente en casos atípicos como el de México—sin perder el espectro fenomenológico al que cada uno de los enfoques existentes alude.

La empresa conceptual sobre *qué* es militarización y *dónde* se manifiesta dentro del campo de la seguridad no agota esta agenda de investigación. Esfuerzos futuros por ahondar en nuestro conocimiento sobre las dinámicas contemporáneas de militarización deberán atender también al *cómo*: ¿Por medio de qué mecanismos es que la policía ha terminado recibiendo entrenamiento militar? ¿Cuáles son los mecanismos que permiten la reproducción de la subordinación policial a los mandos militares?; así como al *por qué*: ¿Qué procesos de la reconstitución del Estado promueven los marcos institucionales que desmantelan los cimientos del control civil? ¿Bajo qué condiciones sociales y económicas es más probable que el campo de la seguridad se reconfigure bajo lógicas y prácticas militares?

6. Referencias

- Alvarado, Arturo, y Jorge Zaverucha. 2010. «La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada». En *Los grandes problemas de México: Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, editado por Arturo Alvarado y Mónica Serrano, 227-62. México, D. F.: El Colegio de México.
- Arzt, Sigrid. 2003. «La Militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana». Working Paper Series from the Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico 4. La Joya, CA: Center for U.S.-American Studies.
<http://escholarship.org/uc/item/04f712d0>.
- Bagley, Bruce Michael. 1992. «Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas». En *El Combate a Las Drogas en América*, editado por Peter H. Smith, 181-206. D.F. México: Fondo de Cultura Económica.
- Balko, Radley. 2006. «Overkill: The Rise of Paramilitary Police Raids in America». Cato White Papers. Washington, D. C.: Cato Institute.
http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/balko_whitepaper_2006.pdf.
- Benítez Manaut, Raúl. 2005. «Las relaciones civiles-militares en una democracia: relejendo a los clásicos». *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19 (1): 153-68.
- Bergman Harfin, Marcelo, y Arturo Arango Durán. 2011. «Mucho gasto y resultados inciertos. El costo creciente de nuestra Policía Federal». Cuadernos de Debate 11. México, D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE.
http://www.cide.edu.mx/cuadernos_debate/Poder_Judicial_Ana_Magaloni_Carlos_Elizondo.pdf.
- BICC. 2012. «Global Militarization Index (GMI)». *Página del Bonn International Center for Conversion*. <http://www.bicc.de/old-site/index.php?page=gmi-new>.
- Bromley, Mark, y Carina Solmirano. 2012. «Transparency in Military Spending and Arms Acquisitions in Latin America and the Caribbean». SIPRI Policy Paper 31. Solna, Suecia: Stockholm International Peace Research.
http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=439.
- CEPAL. 2013. «CEPALSTAT: Base de datos de Estadísticas e Indicadores Económicos». *Página de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*.
http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.
- Donadio, Marcela, y María de la Paz Tibiletti, eds. 2012. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina. Edición 2012*. RESDAL.
<http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro-12-espanol.html>.

- Galindo Hernández, Carolina. 2005. «De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: Nuevos problemas, viejos esquemas.» *Revista de Estudios Socio-Jurídicos, Universidad del Rosario, Colombia* 7 (99): 496-543.
- Goertz, Gary. 2005. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton University Press.
- Grayson, George W. 2013. «The Impact of President Felipe Calderón's War on Drugs on the Armed Forces the Prospects for Mexico's "Militarization" and Bilateral Relations». External Research Associates Program Monograph. Pennsylvania: Strategic Studies Institute, US Army War Collage. <http://purl.fdlp.gov/GPO/gpo35881>.
- Grebe, Jan. 2011. «The Global Militarization Index (GMI): Use of the GMI for evaluating the development orientation of states and regional militarization». Ocasional Paper VII. Bonn: Bonn International Center for Conversion. <http://www.bicc.de/publications/publicationpage/publication/the-global-militarization-index-gmi-use-of-the-gmi-for-evaluating-the-development-orientation-of/>.
- Günlük-Senesen, Gülay. 2013. «Odds for Arms? An Assessment of State Chance Game Revenues in Turkey». En *17th Annual International Conference on Economics and Security*, SIPRI, 18. Stockholm, Sweden. <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/ICES2013/papers/archive/gunluk-senesen-odds-for-arms>.
- Haggerty, Kevin D., y Richard V. Ericson. 1999. «The Militarization of Policing in the Information Age». *Journal of Political and Military Sociology* 27 (Invierno): 223-55.
- Hall, Abigail R., y Christopher J. Coyne. 2013. «The Militarization of U.S. Domestic Policing». *The Independent Review* 17 (4): 485-504.
- INEGI. 2014. «Índice Nacional de Precios al Consumidor». *Página del Instituto Nacional de Estadística e Informática de México*. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/inp/inpc.aspx>.
- Kraska, Peter B., y Victor E. Kappeler. 1997. «Militarizing American Police: The Rise and Normalization of Paramilitary Units». *Social Problems* 44 (1): 1-18.
- Lutterbeck, Derek. 2004. «Between Police and Military The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries». *Cooperation and Conflict* 39 (1): 45-68. doi:10.1177/0010836704040832.
- Merkel, Wolfgang. 2004. «Embedded and Defective Democracies». *Democratization* 11 (5): 33-58.
- Moloeznik, Marcos Pablo, y María Eugenia Suárez de Garay. 2012. «El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)». *Frontera Norte* 24 (48): 121-44.
- Piñeyro, José Luis. 2010. «Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional». En *Seguridad Nacional y Seguridad Internacional: Los grandes problemas de México*, editado por Mónica Serrano y Arturo Alvarado, XV:156-87. México, D. F.: El Colegio de México.

- Pion-Berlin, David. 2010. «Informal Civil—Military Relations in Latin America: Why Politicians and Soldiers Choose Unofficial Venues». *Armed Forces & Society* 36 (3): 526-44. doi:10.1177/0095327X09352961.
- Ross, Andrew L. 1987. «Dimensions of Militarization in the Third World». *Armed Forces & Society* 13 (4): 561-78. doi:10.1177/0095327X8701300405.
- Sartori, Giovanni. 1970. «Concept Misformation in Comparative Politics». *The American Political Science Review* 64 (4): 1033-53. doi:10.2307/1958356.
- SHCP. 2013. «Cuenta de la Hacienda Pública Federal». *Página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México*.
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis. 2003. *El enemigo interno: Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. D.F. México: Plaza y Valdés. Universidad Iberoamericana.
- SIPRI. 2013a. «SIPRI military expenditure database : Sources and methods». *Página del Stockholm International Peace Research Insititute: The independent resource on global security*.
http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/copy_of_sources_methods.
- . 2013b. «The SIPRI Military Expenditure Database». *Página del Stockholm International Peace Research Insititute: The independent resource on global security*. <http://milexdata.sipri.org/>.
- Söyler, Mehtap. 2013. «Informal institutions, forms of state and democracy: the Turkish deep state». *Democratization* 20 (2): 310-34.
 doi:10.1080/13510347.2011.650915.
- US Department of the State. 2010. «Summary and Highlights of the Budget Justification for Foreign Operations (Fiscal Year 2010)». Report 150. US Department of the State.
<http://www.state.gov/documents/organization/122513.pdf>.
- Varios Autores. 2013. «Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal a México». México D. F.
<http://epumexico.files.wordpress.com/2013/07/informe-conjunto-presentado-por-organizaciones-de-la-sociedad-civil-mexicana-para-la-segunda-ronda-del-eju-a-mc3a9xico.pdf>.
- Weber, Max. 2008. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.



México vía Berlín e. V.

Teoría, investigación y acción política

es una asociación dedicada a la investigación transdisciplinaria teórica y empírica de las interrelaciones e interdependencias políticas, sociales y económicas entre México y Alemania, en un primer momento, y entre Europa y América Latina, en un segundo. Como derivación de su tarea académica, la asociación desarrolla proyectos de acción y formación política bajo una perspectiva de izquierda internacionalista.

México vía Berlín e. V.

Theorie, Forschung und politische Handlung

ist ein Verein, der sich der theoretischen sowie der transdisziplinären Forschung politischer, sozialer und ökonomischer Verhältnisse und Interdependenzen zwischen Mexiko und Deutschland zum einen und zwischen Europa und Lateinamerika zum zweiten widmet. Von seiner akademischen Arbeit ausgehend entwickelt der Verein Projekte politischer Handlung und Bildung unter einer internationalistischen linksgerichteten Perspektive.

México vía Berlín e. V.

Theory, research and political action

is an association devoted to theoretical and empirical trans-disciplinary research on the political, social and economic interrelations and interdependencies between Mexico and Germany, in the first place, and between Europe and Latin America, in the second. Derived from its academic work, the association develops projects of political action and education under an internationalist left perspective.